

La guerre commerciale sino-américaine

Quel bilan à l'issue de la présidence Trump ?



Laurence NARDON

Mathilde VELLIET

Novembre 2020

L'**Ifri** est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'**Ifri** est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'**Ifri** associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Le **Policy Center for the New South** est un *think tank* marocain basé à Rabat, Maroc, qui a pour mission la promotion du partage de connaissances et la contribution à une réflexion enrichie sur les questions économiques et les relations internationales. À travers une perspective du Sud sur les questions critiques et les grands enjeux stratégiques régionaux et mondiaux auxquels sont confrontés les pays en développement et émergents, Policy Center for the New South offre une réelle valeur ajoutée et vise à contribuer significativement à la prise de décision stratégique à travers ses quatre programmes de recherche : agriculture, environnement et sécurité alimentaire, économie et développement social, économie et finance des matières premières, géopolitique et relations internationales.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Cette note a été réalisée dans le cadre du partenariat entre l'Institut français des relations internationales (Ifri) et le Policy Center for the New South.

ISBN : 979-10-373-0261-8

© Tous droits réservés, Ifri, 2020

Comment citer cette publication :

Laurence Nardon et Mathilde Velliet « La guerre commerciale sino-américaine : quel bilan à l'issue de la présidence Trump ? », *Potomac Paper*, n° 40, Ifri, novembre 2020.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Potomac Papers

Le programme Amérique du Nord de l'Ifri publie une collection de notes en ligne sur les États-Unis nommées *Potomac Papers*. Revues par des experts avant publication, ces notes présentent des analyses de la politique intérieure, étrangère et économique, ainsi que des évolutions sociales et des grands débats en cours aux États-Unis. Ces *policy papers* sont publiés soit en français soit en anglais avec un résumé d'une page dans les deux langues. La collection est éditée par Laurence Nardon, responsable du Programme Amérique du Nord de l'Ifri.

Auteures

Laurence Nardon dirige le programme Amérique du Nord de l'Ifri. Elle édite la collection de notes de recherche en ligne sur les États-Unis des « [Potomac Papers](#) ». Elle est membre du comité de rédaction des revues *Politique étrangère*, *Questions internationales* et *The Washington Quarterly*. Depuis juin 2019, elle analyse chaque semaine les enjeux de la campagne présidentielle américaine dans [les podcasts audio « Trump 2020 »](#), produits en partenariat avec la lettre d'information Time to Sign Off (TTSO) et Slate. Avant de rejoindre l'Ifri, Laurence Nardon a été chargée de recherches à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), puis, de 2001 à 2003, *Visiting Fellow* au Center for Strategic and International Studies (CSIS) à Washington.

Laurence Nardon est docteur en science politique de l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Elle a étudié à l'université du Kent à Canterbury après avoir reçu son diplôme de Sciences Po Paris. À l'automne 2000, elle a été *Fulbright Scholar* à George Washington University à Washington.

Mathilde Velliet est spécialisée en civilisation américaine (École normale supérieure de Lyon) et en politique étrangère chinoise (Sciences Po Paris). Elle est l'auteure de deux mémoires de recherche sur les États-Unis et traite régulièrement des enjeux stratégiques de la relation sino-américaine. De 2017 à 2018, elle a effectué deux séjours de recherche, à l'université de New York puis à l'université de Boston.

Résumé

En 2016, l'une des grandes promesses de campagne du candidat républicain Donald Trump était de mettre fin aux pratiques commerciales chinoises, jugées déloyales et responsables du déficit commercial américain. L'imposition d'importants droits de douane allait forcer le gouvernement chinois à négocier.

Les pratiques dénoncées par Trump – sous-évaluation du yuan, transferts forcés de technologie, violations de la propriété intellectuelle, manque d'ouverture aux importations – s'inscrivent dans la ligne directe des reproches formulés par les Américains (et, dans une certaine mesure, les Européens) depuis vingt ans.

Par l'imposition massive de barrières douanières unilatérales, l'administration Trump s'est pourtant écartée de la tradition américaine qui privilégie les mécanismes multilatéraux et l'utilisation ponctuelle de droits de douane ciblés.

La « guerre commerciale » matérialisée par la hausse des droits de douane en 2018-2019 ne représente donc pas tant un changement de fond qu'une rupture de méthode.

Comment cette guerre commerciale s'inscrit-elle dans la compétition technologique et stratégique sino-américaine ? Quelles conséquences l'escalade tarifaire de 2018-2019 a-t-elle eues sur les économies américaine et chinoise ? Quel sera son impact sur la gouvernance multilatérale du commerce ? À la suite de l'accord de « Phase Un », signé en janvier 2020, quelles sont les perspectives de résolution de ces différends ?

Abstract

One of Donald Trump's campaign promises in 2016 was to put an end to China's unfair trading practices by imposing significant tariffs on American imports of Chinese products. The goal was to bring the Chinese government to the negotiating table.

The practices denounced by Trump – currency manipulation, forced transfers of technology, intellectual property theft, market access restrictions – are in line with the criticisms voiced by Americans (and Europeans) these past twenty years.

By unilaterally imposing massive tariffs, the Trump administration departed from the traditional American approach favoring multilateral mechanisms and limited use of targeted tariffs.

The Trump “trade war” of 2018 and 2019 is therefore less of a paradigm shift than a change in method.

How does this trade war play into the technological and strategic competition opposing China and the United States? What are the consequences of the 2018-2019 tariffs escalation on the U.S.'s and China's economies? How will it impact the multilateral trading order? Following the “Phase One” deal signed in January 2020, what are the future prospects for the China-U.S. relation?

Sommaire

INTRODUCTION	7
DES TENSIONS COMMERCIALES ANTÉRIEURES À LA PRÉSIDENTENCE TRUMP	8
Que reprochent les États-Unis à la Chine ?.....	8
Des griefs anciens	11
LA GUERRE TARIFAIRE : UN CHANGEMENT DE MÉTHODE PLUS QUE DE PARADIGME	13
Le consensus américain	13
L'imposition unilatérale de lourds tarifs douaniers	15
Plus qu'une guerre commerciale, une compétition technologique et stratégique	19
L'IMPACT SUR LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL	23
Principales victimes, les entreprises et consommateurs américains	24
Un impact moins drastique sur l'économie chinoise	26
Des conséquences néfastes sur la gouvernance multilatérale du commerce	27
DES PERSPECTIVES PEU ENCOURAGEANTES	28
Quel avenir pour l'accord sino-américain ?	28
Un consensus bipartisan contre la Chine.....	30
CONCLUSION	31

Introduction

Le 20 janvier prochain, l'investiture de Joe Biden, vainqueur de l'élection présidentielle américaine de novembre, mettra fin à quatre ans d'une politique commerciale trumpienne hors norme.

Après la stratégie du « pivot » vers l'Asie lancée en 2011 par l'administration Obama, que beaucoup jugent aujourd'hui trop timorée, Donald Trump avait promis et a effectivement adopté une position beaucoup plus offensive envers la République populaire de Chine (RPC). Cet agacement face aux pratiques commerciales chinoises déloyales, matérialisé par l'escalade tarifaire de 2018-2019, n'est ni totalement nouveau ni l'apanage de la puissance américaine. Au contraire, cette « guerre commerciale » sino-américaine a lieu à un moment où nombre de puissances occidentales durcissent le ton face aux pratiques prédatrices chinoises et tentent d'obtenir de sa part des engagements sur des questions sensibles comme la propriété intellectuelle, les investissements étrangers, ou les subventions cachées¹. À la désignation de la Chine comme « concurrent stratégique » des États-Unis en décembre 2017² répond ainsi l'expression du rapport 2019 de la Commission européenne sur la Chine qualifiant celle-ci de « concurrent économique [...] et rival systémique³ ».

Les États-Unis de Trump se sont pourtant isolés dans un face-à-face avec la Chine au succès mitigé. Critiques contre les alliés traditionnels des États-Unis (eux aussi visés par certains droits de douane), droits de l'homme occultés, attaques contre le multilatéralisme et préférence pour les mesures unilatérales : cette guerre commerciale n'est que le reflet des fondements de la politique étrangère trumpienne.

1. M. Julienne, « Towards a Tougher Bilateral Relations between EU and China: When Politics Catches Up to the Economy », *Lettre du Centre Asie*, n° 84, Ifri, 18 septembre 2020.

2. D. Trump, « National Security Strategy of the United States of America », décembre 2017, cité dans J. Seaman, « US-China Relations: A Structural Clash », *ISPI*, 27 septembre 2019.

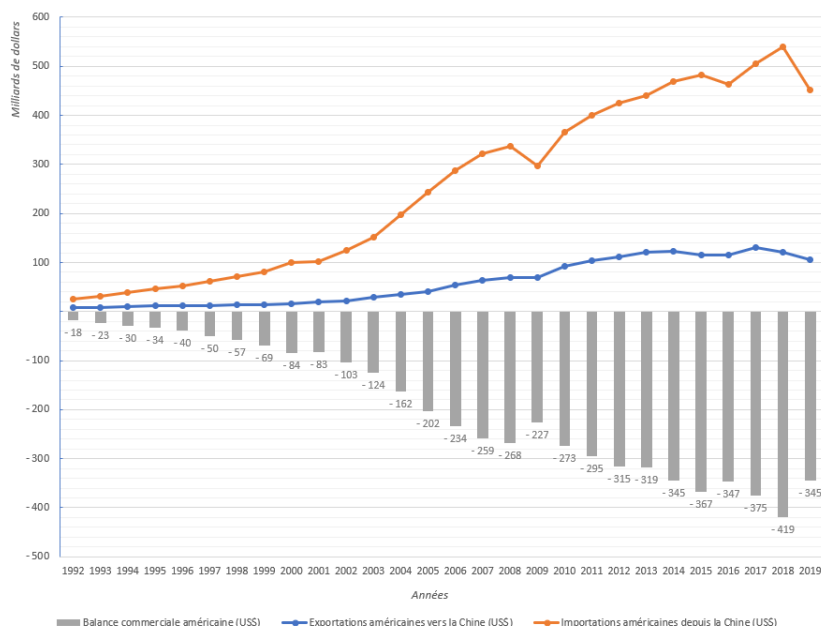
3. Commission européenne, « EU-China : A Strategic Outlook », 12 mars 2019, p. 1.

Des tensions commerciales antérieures à la présidence Trump

Que reprochent les États-Unis à la Chine ?

Les tensions commerciales actuelles entre les États-Unis et la Chine sont issues d'un constat : le déficit commercial américain vis-à-vis de la Chine s'est fortement creusé depuis le début des années 2000. En effet, si depuis l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001 le volume total des échanges commerciaux entre les deux pays a augmenté, les importations américaines dépassent largement les exportations, particulièrement en matière de biens (voir graphique 1).

Graphique 1 : Échanges de biens entre les États-Unis et la Chine (2002-2019)



Sources : données du United States Census Bureau⁴, disponibles sur : usatrade.census.gov.

4. La méthode de calcul de cette balance commerciale fait toutefois débat : les États-Unis comptabilisent les exportations venant de Hong Kong alors que la Chine non, arguant du fait que celles-ci comprennent en fait beaucoup de réexportations de pays de l'ASEAN (qui ne sont donc pas à proprement parler « chinois »).

Le déficit commercial américain vis-à-vis de la Chine représentait ainsi 345 milliards de dollars en 2019, soit les deux tiers du déficit commercial total des États-Unis. Les deux secteurs dans lesquels le déséquilibre est le plus marqué sont l'industrie textile et celle des équipements mécaniques et électroniques.

Selon les Américains, le déficit est à mettre sur le compte des pratiques chinoises jugées « injustes », voire immorales, qui limitent les exportations américaines tout en « trichant » pour stimuler les exportations chinoises. Ces pratiques incluent notamment la sous-évaluation du yuan par rapport au dollar, qui rend les produits chinois artificiellement plus compétitifs. Le Fonds monétaire international explique cependant que cette affirmation n'est plus vraie depuis quelques années⁵. En 2015, celui-ci indique en effet que si « la sous-évaluation du renminbi [autre nom du yuan] a été dans le passé un facteur majeur d'importants déséquilibres », le taux de change du yuan est aujourd'hui « à un niveau qui n'est plus sous-évalué⁶ ». D'autres pratiques prédatrices persistent toutefois, comme les transferts forcés de technologie, les violations de la propriété intellectuelle, ou les subventions massives attribuées aux entreprises chinoises (notamment les entreprises exportatrices⁷). Les restrictions imposées aux entreprises américaines souhaitant s'implanter ou investir en Chine sont également pointées du doigt, tout comme plus largement le manque d'ouverture de la Chine aux importations. Les droits de douane chinois demeurent en effet largement supérieurs aux droits de douane américains, tant sur le total des échanges (7,6 % contre 3,3 % en 2019) que sur le commerce de produits agricoles (13,9 % contre 4,7 %) ou non agricoles (6,5 % contre 3,1 %)⁸.

Cependant, certains économistes soulignent également l'importance d'autres facteurs, qui ne relèvent pas de la responsabilité chinoise, pour expliquer ce déséquilibre. Les économistes allemandes Mildner et Schmucker citent par exemple le rôle du dollar comme monnaie de réserve et de transaction dominante à l'échelle mondiale⁹, la taille du marché américain et son attractivité pour les capitaux étrangers, ou encore le

5. « Le FMI maintient son jugement sur le yuan », *Le Figaro*, 9 août 2019, disponible sur : www.lefigaro.fr.

6. « Chine : le yuan "n'est plus sous-évalué", estime le FMI », *Challenges*, 26 mai 2015, disponible sur : www.challenges.fr.

7. M. Yu et R. Zhang, « Understanding the Recent Sino-U.S. Trade Conflict », *China Economic Journal*, 2019, vol. 12, n° 2, p. 160-174.

8. Selon les documents de l'Organisation mondiale du commerce : pour la Chine, voir www.wto.org. ; pour les États-Unis, voir www.wto.org.

9. Pour une analyse de la suprématie du dollar au sein du système monétaire international – notamment en comparaison avec le renminbi – voir F. Nicolas, « Dollar contre renminbi : chronique (prématurée) d'un déclin annoncé », *Questions internationales*, n° 102, juillet-août 2020.

comportement des consommateurs américains en matière d'épargne et de dépenses. La relocalisation de sites de production (principalement asiatiques) en Chine et la place de ce pays dans la chaîne de valeur mondiale expliquent également le déficit américain. Enfin, la croissance économique solide aux États-Unis, combinée à un fort taux d'emploi et une demande intérieure forte, a contribué à creuser le déficit commercial américain en maintenant un important volume d'importations¹⁰.

Les conséquences de ce déséquilibre sur la croissance américaine et l'emploi sont multiples. L'argument principal des politiciens américains est que ce déficit pénalise la croissance et détruit des emplois. Selon un rapport de l'Economic Policy Institute¹¹, le déficit commercial croissant des États-Unis envers la Chine entre 2001 et 2018 a causé la perte de 3,7 millions d'emplois américains, dont 1,7 million depuis 2008¹². Environ 75,4 % de ces emplois perdus relevaient de l'industrie manufacturière. En effet, les industries manufacturières les plus exposées aux exportations chinoises, à la suite de la normalisation des relations commerciales avec la Chine (*Permanent Normal Trade Relations*, appliquée depuis 2001), sont celles qui ont connu les baisses d'emplois les plus importantes¹³. Ces pertes d'emplois ont touché tous les États, mais les plus affectés sont le New Hampshire, l'Oregon, la Californie, la Caroline du Nord et le Minnesota. Bien que contesté par certains scientifiques¹⁴, ce constat confirme le scepticisme croissant des classes populaires – partisans à la fois de Donald Trump et du populiste de gauche Bernie Sanders – vis-à-vis de la Chine et du libre-échange mondialisé, et justifie les positions protectionnistes des politiciens ciblant cet électorat.

10. C. Mildner et S.-A. Schmucker, « The US-China Trade War », *CESifo Forum*, vol. 20, mars 2019, p. 4.

11. Ce *think tank* est non-partisan mais orienté plutôt à gauche.

12. R. Scott et Z. Mokhiber, « Growing China Trade Deficit Cost 3.7 Million American Jobs between 2001 and 2018 », *Economic Policy Institute*, 30 janvier 2020, disponible sur : www.epi.org. Une étude un peu plus ancienne, menée par des chercheurs affiliés au Massachusetts Institute of Technology (MIT), proposait en 2016 une estimation à peine plus modeste : 1 million d'emplois directs et 2,4 millions d'emplois indirects détruits aux États-Unis du fait de délocalisations vers la Chine. Voir D. H. Autor, D. Dorn et G. H. Hanson, « The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade », *NBER Working Paper*, n° 21906, janvier 2016.

13. J. R. Pierce et P. K. Schott, « The Surprisingly Swift Decline of US Manufacturing Employment », *The American Economic Review*, vol. 106, n° 7, p. 1632-1662.

14. Pour des vues contestant l'impact négatif des exportations chinoises sur l'économie américaine, voir par exemple : Z. Wang *et al.*, « Re-examining the Effects of Trading with China on Local Labor Markets: A Supply Chain Perspective », *NBER Working Paper*, n° 24886, août 2018 ; M. Yu et R. Zhang, « Understanding the Recent Sino-U.S. Trade Conflict », *China Economic Journal*, 2019, vol. 12, n° 2, p. 160-174.

Des griefs anciens

Les nombreux reproches faits à la Chine sur ses pratiques jugées injustes et le déséquilibre commercial ne sont toutefois pas un phénomène né avec le président Trump.

Lors de la normalisation des relations diplomatiques entre les États-Unis et la RPC dans les années 1970, une certaine méfiance vis-à-vis de la Chine était déjà présente. Elle fut toutefois occultée par un courant prônant le développement des relations commerciales sino-américaines et plus largement l'ouverture de la Chine au commerce international, censé mener mécaniquement à la démocratisation de sa société. Ce courant explique notamment le soutien des présidents George Bush et Bill Clinton à l'entrée de la RPC dans l'OMC.

Cependant, dès le milieu des années 2000, des politiciens et économistes américains s'inquiètent à nouveau des pratiques chinoises. Plusieurs lois sont même proposées au Congrès pour imposer des tarifs douaniers punissant la Chine accusée de dévaluer sa monnaie (en mai 2005 et septembre 2010 par exemple) ou de ne pas respecter ses engagements en matière de propriété intellectuelle¹⁵. Ces préoccupations s'expriment également dans le cadre de l'OMC. Avant même l'élection de Trump et le déclenchement de la guerre commerciale, les États-Unis poursuivent fréquemment la RPC devant cette instance : entre 2001 et 2018, les États-Unis ont déposé 64 plaintes à l'OMC contre 18 pays (et l'UE), dont 23 visent la Chine sur des sujets comme le *dumping*, les subventions illégales ou la propriété intellectuelle¹⁶. En outre, les reproches américains sont exprimés lors de rencontres de haut niveau bien avant 2017. Par exemple, le secrétaire du Trésor de l'administration Obama, Tim Geithner, déclarait déjà en octobre 2010 que la sous-évaluation du yuan par la Chine créait de « dangereuses dynamiques » de « non-appréciation compétitive » chez les économies émergentes, et que l'accumulation excessive de réserves étrangères menait à de « sérieuses distorsions » de l'économie mondiale¹⁷.

15. Voir par exemple les propositions de loi H.R.1498 (*Chinese Currency Act*) et HR.R. 1575 de 2005 sur la manipulation par la Chine de sa monnaie, H.R. 6071 (*Emergency China Act*) sur le déficit commercial des États-Unis vis-à-vis de la Chine, ou encore H.R. 3375 de 2011 sur les violations chinoises de protection de la propriété intellectuelle. Site officiel du Congrès américain, consulté le 8 octobre 2020 sur : www.congress.gov.

16. C. Mildner et S.-A. Schmucker, « The US-China Trade War », *CESifo Forum*, vol. 20, mars 2019. p. 6.

17. « Currency Wars: Fumbling Towards a Truce », *The Economist*, n° 750, 16 octobre 2010. Traduction de l'auteur.

Cette préoccupation est projetée sur le devant de la scène en 2016, lorsqu'elle devient un élément majeur de la campagne présidentielle. Le candidat républicain Donald Trump déclare ainsi lors d'un meeting dans l'Indiana en mai 2016 que la Chine est responsable du « plus grand vol de l'histoire du monde » et l'accuse de « violer » les États-Unis. Les documents de campagne rédigés par ses conseillers économiques d'alors Wilbur Ross (aujourd'hui Secrétaire américain au Commerce) et Peter Navarro (actuel Directeur du Bureau de la politique commerciale et industrielle) dénoncent ainsi la « manipulation » par la Chine de sa monnaie et ses habitudes de « triche commerciale¹⁸ ». Trump avait d'ailleurs annoncé avant même son élection qu'il placerait la Chine sur la liste des « manipulateurs de monnaie » (« *currency manipulators*¹⁹ »). La solution à ces pratiques « immorales » est annoncée : « des droits de douane seront imposés, non comme une fin en soi mais comme un outil de négociation ». Trump et son équipe de campagne rejettent toutefois l'accusation de prendre le risque d'une guerre commerciale – pour eux, celle-ci a déjà eu lieu et les États-Unis ont capitulé sans même se battre.

18. P. Navarro et W. Ross, « Scoring the Trump Economic Plan: Trade, Regulatory and Energy Policy Impacts », 29 septembre 2016. Voir également « TRUMP – Reforming the U.S.-China Trade Relationship to Make America Great Again », disponible sur : <https://assets.donaldjtrump.com>.

19. Ce qu'il a fait en août 2019. Voir U.S. Department of the Treasury, *Press Release*, 5 août 2019, disponible sur : <https://home.treasury.gov>.

La guerre tarifaire : un changement de méthode plus que de paradigme

Le consensus américain

L'idée que la Chine doit désormais se plier aux règles de réciprocité et d'équité du commerce international fait aujourd'hui consensus au sein du Congrès américain. Elle est soutenue tant par les Républicains que les Démocrates. Juste avant la réunion du G20 de novembre 2018, plusieurs sénateurs démocrates (dont le chef de la minorité au Sénat Chuck Schumer, Ron Wyden de l'Oregon et Sherrod Brown de l'Ohio) ont par exemple écrit au président Trump pour soutenir les « action[s] agressive[s] » qu'il a prises face à la Chine et l'inciter à « rester ferme » face à celle-ci²⁰.

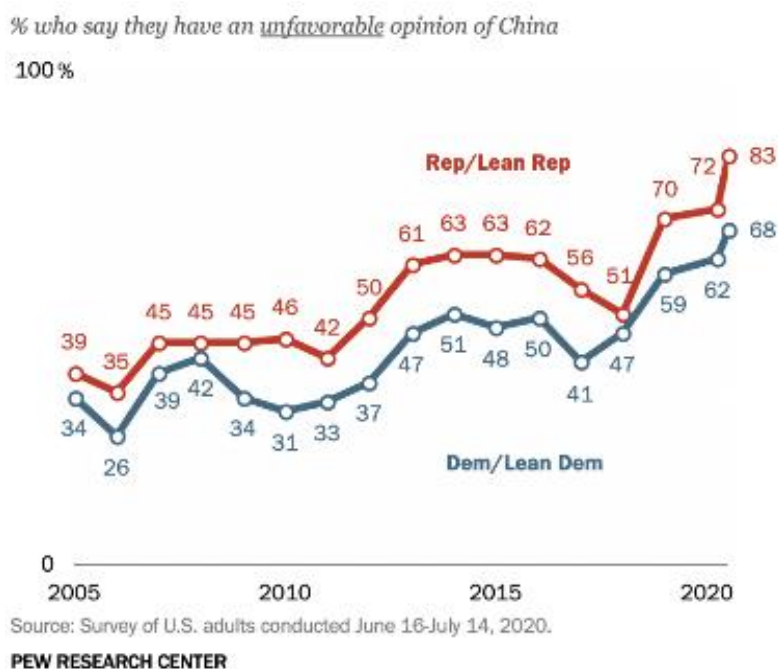
Même la présidente démocrate de la Chambre des Représentants, après l'annonce de nouveaux tarifs américains en 2018, a appelé les États-Unis à « prendre des mesures fortes, intelligentes et stratégiques contre les politiques effrontément injustes de la Chine²¹ ». Deux réformes législatives, sur les études de préinvestissement (FIRRMA, cf. *infra* p. 21) et le contrôle des exportations (ECA), visant en particulier les entreprises chinoises, ont également été votées dans le cadre du *National Defense Authorization Act* grâce à un soutien des deux partis²². Cette position du Congrès et de l'administration Trump ne peut qu'être renforcée par une opinion publique américaine de plus en plus défavorable à la Chine ces dernières années (voir graphique 2).

20. C. Schumer *et al.*, « Ahead Of G-20 Summit, Schumer, Wyden, and Brown Urge President Trump to Not Back Down on Further Action Against China for Sake of Weak and Meaningless Agreement », 28 novembre 2018, disponible sur : www.democrats.senate.gov.

21. N. Pelosi, « Pelosi Statement on Trump Administration's New Tariffs on China », 22 mars 2018, disponible sur : <https://pelosi.house.gov>.

22. S.-A. Mildner et C. Schmucker, « The US-China Trade War », *CEsifo Forum*, vol. 20, mars 2019, p. 8.

Graphique 2 : Évolution de l'opinion publique américaine vis-à-vis de la Chine



Source : Silver et al., "Republicans See China More Negatively than Democrats, Even as Criticism Rises in Both Parties", *Pew Research Center*, 30 juillet 2020, consulté le 8 octobre 2020, disponible sur : www.pewresearch.org²³.

Sur le fond, l'administration Trump n'est donc en rupture ni avec le Congrès ni avec l'opinion publique américaine. Les reproches de l'administration Trump, critiquant les tarifs douaniers chinois trop élevés ou la dévaluation du yuan correspondent même parfaitement à ce que l'historien Douglas Irwin définit comme le paradigme de la politique commerciale américaine depuis les années 1930, à savoir la recherche de la réduction des obstacles aux exportations américaines sur la base de la réciprocité²⁴.

23. Sur ce sujet, voir également L. Silver, K. Delvin et C. Huang, « Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries », *Pew Research Center*, 6 octobre 2020, disponible sur : www.pewresearch.org.

24. Douglas Irwin analyse en effet trois moments de la politique commerciale américaine, avec des politiques visant en priorité la maximisation des revenus douaniers entre l'indépendance des États-Unis et la guerre de Sécession, puis la protection des producteurs nationaux des années 1870 aux années 1930. Enfin, depuis les années 1930, les « trois R » (revenus, restrictions et réciprocité) sont les « buts principaux de la politique commerciale américaine ». Voir D. A. Irwin, *Clashing Over Commerce: A History of U.S. Trade Policy*, University of Chicago Press, 2017, p. 2, cité dans P. Allard, « La politique commerciale de Trump : faire reculer la Chine », *Potomac Paper*, n° 36, mars 2019, p. 12.

Si les objectifs visés par le président Trump ne diffèrent pas fondamentalement de ceux de ses prédécesseurs, une véritable rupture sur la méthode a pourtant lieu début 2018.

L'imposition unilatérale de lourds tarifs douaniers

Au début de sa présidence, Donald Trump semble prêt à engager un véritable dialogue, comme l'illustre son entretien avec le chef d'État chinois Xi Jinping à Mar-A-Lago, trois mois seulement après l'investiture de ce dernier. Un « Plan d'Action à 100 jours » est alors conclu pour résoudre les différends commerciaux entre les deux pays. Mais à l'issue des cent jours, aucune annonce n'est faite, et quelques mois plus tard en janvier 2018, l'administration Trump adopte une posture beaucoup plus offensive : elle annonce la mise en place pour au moins quatre ans d'importants droits de douane sur les panneaux solaires et les machines à laver. La RPC, productrice de 71 % des panneaux solaires dans le monde, exprime alors son « fort mécontentement²⁵ ». Dès mars, les États-Unis dévoilent de nouveaux droits de douane, d'abord imposés sur les importations d'acier et d'aluminium venant de tous les pays, puis quelques jours après à plus de 1 300 produits supplémentaires provenant de Chine²⁶. Cette dernière ne tarde pas à riposter, instaurant des mesures punitives contre 128 produits américains comme le porc, le vin ou certains fruits, tout en restant relativement mesurée : le volume d'échanges concerné ne représente alors « que » 3 milliards de dollars.

À partir d'avril 2018, l'administration Trump va plus loin que la seule imposition de tarifs douaniers et vise directement certaines entreprises chinoises. L'équipementier en télécom Zhongxing Telecommunication Equipment (ZTE) est interdit d'utilisation de biens ou services d'origine américaine pour sept ans, et huit autres entreprises chinoises de la *tech* (Hytera Communications, Hangzhou Hikvision Digital Technology, Dahua Technology...) sont placées sur liste noire par le gouvernement américain, qui les empêche d'importer des produits depuis les États-Unis. Ces premières désignations augurent des sanctions imposées plus largement par la suite à des entreprises chinoises de la *tech* (comme Huawei, en mai 2019) et à des applications chinoises (comme TikTok ou WeChat, en août 2020).

25. L. Mediavilla, « Guerre commerciale : le conflit entre la Chine et les États-Unis en douze dates », *Les Échos*, 15 janvier 2020.

26. A. Swanson, « White House Unveils Tariffs on 1,300 Chinese Products », *The New York Times*, 3 avril 2018.

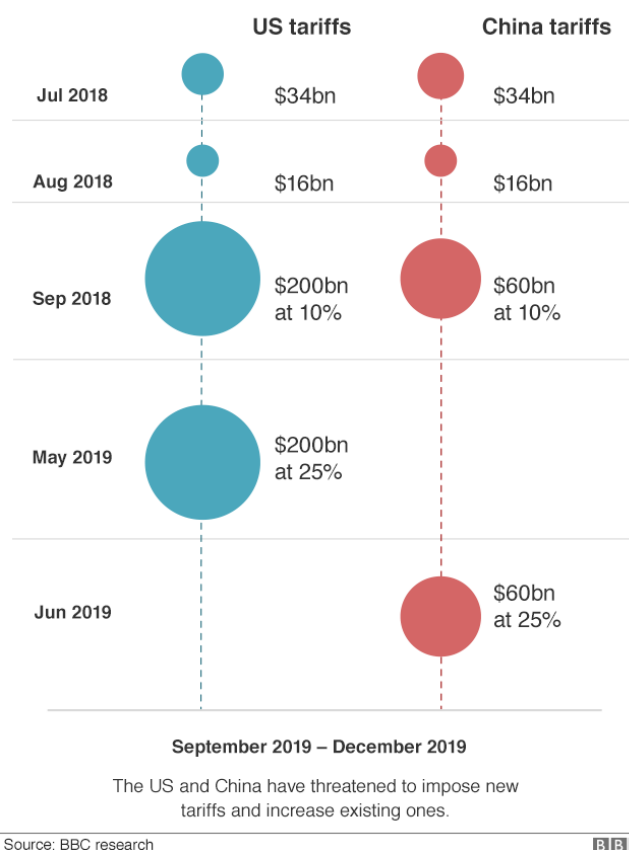
Mais le véritable tournant a lieu en juin 2018, lorsque Donald Trump impose des tarifs douaniers de 25 % sur 50 milliards d'exportations chinoises²⁷. Le ministère du Commerce chinois accuse alors les États-Unis de déclarer une « guerre commerciale » et annonce des droits de douane sur un montant d'exportations américaines équivalent. Dès septembre, de nouveaux droits de douane américains de 10 % – supposés augmenter à 25 % à la fin de l'année – sont mis en place sur des exportations chinoises d'une valeur de 200 milliards de dollars, inévitablement suivis de représailles chinoises sur environ 60 milliards de dollars de produits américains importés en Chine²⁸. Les États-Unis acceptent d'abord de retarder cette augmentation dans le cadre des négociations en marge du G20 à Buenos Aires fin 2018. Xi Jinping et Donald Trump acceptent alors de négocier un accord sur des questions sensibles comme la protection de la propriété intellectuelle, les transferts forcés de technologie, le cyberespionnage commercial et les restrictions non tarifaires. La Chine s'engage également à augmenter ses importations de produits dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et de l'énergie. Cependant, après l'optimisme partagé du début de l'année 2019, l'augmentation des droits de douane de 10 % à 25 % est finalement bel et bien instaurée en mai, car selon Washington la Chine est « revenue sur certains de ses engagements²⁹ ». En représailles, la Chine augmente ses tarifs douaniers sur 60 milliards de produits américains (voir graphique 3). L'absence d'avancée lors du G20 de juin 2019 pousse Trump à annoncer sur Twitter de nouveaux « petits droits de douane supplémentaires » de 10 % sur 300 milliards de dollars d'importations chinoises.

27. Ces taxes douanières entraient en vigueur en deux temps : sur 34 milliards de dollars en juillet et en août sur les 16 milliards de dollars restants.

28. Il est intéressant de constater que la riposte chinoise cible particulièrement les régions ayant majoritairement voté pour Trump en 2016, ainsi que les États d'où sont originaires les Républicains les plus engagés dans cette guerre commerciale (comme le président du Sénat Mitch McConnell, du Kentucky, ou le membre influent du Comité du Sénat pour l'Agriculture Charles E. Grassley, de l'Iowa). Pour une analyse de cartes comparées, voir E. Porter et K. Russel, « Firing Back at Trump in the Trade War with Tariffs Aimed at His Base », *The New York Times*, 3 octobre 2018.

29. Office of the United States Trade Representative, « Notice of Modification of Section 301 Action: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation », 9 mai 2019, consulté le 9 octobre 2020 et disponible sur : www.federalregister.gov.

Graphique 3 : L'escalade dans la guerre commerciale sino-américaine



Source : « A Quick Guide to the US-China Trade War », *BBC News*, 16 janvier 2020.

Les négociations sino-américaines de la fin de l'année 2019 sont toutefois plus fructueuses : mi-octobre 2019, après deux journées de discussions à Washington entre le président américain et le vice-Premier ministre chinois Liu He, les États-Unis s'engagent à suspendre la hausse de certains droits de douane contre des concessions chinoises sur les services financiers et la propriété intellectuelle³⁰. Ces promesses débouchent sur un premier accord, dit de « Phase Un », signé par les deux parties le 15 janvier 2020 à Washington. Cet accord se concentre sur la propriété intellectuelle, les transferts de technologie, les produits agricoles et alimentaires, les services financiers et la transparence en matière de taux de change.

30. L. Mediavilla, « Guerre commerciale : le conflit entre la Chine et les États-Unis en douze dates », *Les Échos*, 15 janvier 2020.

Quoi qu'en dise Donald Trump, l'imposition de tarifs douaniers n'est pas une nouveauté³¹. Son prédécesseur immédiat Barack Obama avait par exemple déjà imposé aux pneus chinois des droits de douane de 35 % en avril 2009. Toutefois, le choix de l'administration Trump d'imposer unilatéralement des droits de douane massifs comme moyen de pression dans les négociations avec la Chine est une rupture importante de méthode sur plusieurs points.

Tout d'abord, le fondement théorique de cette guerre commerciale repose sur le concept d'« agression économique » développé par l'administration Trump et qui fait sa toute première apparition dans des documents comme la « Stratégie de sécurité nationale » (*National Security Strategy*) en 2017³², ou le « Programme de politique commerciale » (*Trade Policy Agenda*) en 2018³³. Ce concept brouille les limites entre la sphère économique et la sphère sécuritaire, en justifiant des mesures de rétorsion économique sur la base de menaces envers la sécurité nationale.

Ces prétendues menaces forment également la justification légale de la guerre commerciale. Deux principaux textes sont en effet invoqués pour justifier les droits de douane américains. Le premier est le *Trade Expansion Act* de 1962, et plus particulièrement la section 232, qui permet au président américain de prendre des mesures unilatérales pour « ajuster » certaines importations au nom de la sécurité nationale. Le second est le *Trade Act* de 1974, avec la section 201 autorisant les mesures temporaires de défense commerciale, et surtout la section 301, qui autorise la suspension des concessions tarifaires en vigueur ou l'imposition de mesures de restriction non tarifaires si un partenaire ne respecte pas ses engagements ou se livre à des pratiques « déraisonnables » entravant le commerce américain³⁴. Ces dispositions ont été relativement peu utilisées aux États-Unis ces trente dernières années³⁵.

31. Donald Trump a ainsi affirmé lors d'une récente interview sur Fox Business : « Nobody ever even heard of tariffs. They never even heard of tariffs. Nobody. In fact, when I first started doing it, they didn't even know what it meant ». « Fact Check: Trump Makes at Least 14 False Claims in First Post-Hospital Interview on Fox Business », *CNN*, 8 octobre 2020, disponible sur : <http://lite.cnn.com>.

32. D. Trump, « National Security Strategy of the United States of America », décembre 2017, p. 1 et 17, disponible sur : www.whitehouse.gov.

33. Office of the United States Trade Representative, *2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, mars 2018, p. 2.

34. P. Allard, « La politique commerciale de Trump : faire reculer la Chine », *op. cit.*, p. 9-10.

35. La section 232 du *Trade Expansion Act* n'a été invoquée que 26 fois entre 1963 et 2017, dont seulement cinq ayant débouché sur une action présidentielle, et la section 301 du *Trade Act* 33 fois depuis 1995. La section 201 du *Trade Act* n'avait pas été utilisée depuis 2001. Voir P. Allard, « La politique commerciale de Trump : faire reculer la Chine », *op. cit.*, p. 9 ; « Section 301 of the Trade Act of 1974 », *Congressional Research Service*, 31 août 2020 ; B. Leininger, « U.S. Trade Act: Section 201 », *Pacific Customs Brokers Ltd*, 6 octobre 2020, disponible sur : www.pcb.ca.

Si le président Trump fait appel à des lois préexistantes, leur nouvelle utilisation rompt cependant avec celle de ces prédécesseurs. D'une part, elle est justifiée théoriquement par un amalgame d'un degré inédit entre la sécurité nationale et les intérêts économiques, et légalement par des dispositions rarement invoquées au XXI^e siècle. D'autre part, elle est totalement unilatérale. Ses fondements juridiques relèvent uniquement de textes de lois américains, qui sont antérieurs à l'OMC. Les droits de douane imposés par l'administration Trump ne s'inscrivent dans aucun cadre multilatéral (contrairement à ceux imposés par le président Obama en 2009³⁶), et sont d'ailleurs selon l'OMC une violation des règles du commerce international³⁷. L'accord de janvier 2020 écarte également l'OMC puisqu'il statue que le contrôle de son application relève d'un mécanisme bilatéral et non du mécanisme de régulation de l'organisation.

Plus qu'une guerre commerciale, une compétition technologique et stratégique

La méthode utilisée et l'ampleur des mesures révèlent que le déclenchement de la guerre commerciale n'est pas lié uniquement à l'accroissement du déficit américain, mais également à des changements structurels en Chine perçus avec inquiétude côté américain. La guerre commerciale s'inscrit en effet dans un débat de fond aux États-Unis sur la montée en puissance de la Chine et la réaction américaine à adopter³⁸. L'émergence économique et militaire de la RPC inquiète de plus en plus aux États-Unis, tout comme la montée en gamme technologique d'une Chine qui est maintenant leader dans plusieurs secteurs (5G, Internet des objets...).

Selon l'économiste Imad A. Moosa, la véritable explication de cette guerre commerciale réside donc dans la déclinaison économique du fameux « piège de Thucydide³⁹ ». Cette expression fait référence au conflit qui opposa Athènes et Sparte de 431 à 404 av. J.-C., relaté par le célèbre historien Thucydide. Les deux cités-États avaient combattu comme alliés lors des guerres gréco-perses. À la suite de la défaite perse,

36. Les droits de douane sur les pneus chinois imposés par Obama en 2009 faisaient en effet appel à une section négociée spécifiquement lors de l'entrée de la Chine à l'OMC. En outre, à la suite d'une plainte chinoise, leur légalité fut validée par l'OMC.

37. A. Swanson, « W.T.O. Says American Tariffs on China Broke Global Trade Rules », *The New York Times*, 15 septembre 2020.

38. L. Nardon, « Les États-Unis face à la Chine, de Henry Kissinger à Donald Trump », *Potomac Paper*, n° 31, Ifri, novembre 2017.

39. I. A. Moosa, « The Thucydides Trap as an Alternative Explanation for the US-China Trade War », *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 12, n° 1, janvier 2020, p. 42-55.

Athènes domina la région pendant plusieurs années, mais s'inquiéta de la puissance croissante de Sparte, devenu sa nouvelle rivale. Les deux cités finirent par s'affronter lors de la guerre du Péloponnèse, qui vit le triomphe de Sparte. L'engrenage menant à une guerre entre la puissance établie et son ambitieuse rivale est ce que le politologue américain Graham Allison nomme « le piège de Thucydide », qui s'applique selon lui à la rivalité actuelle entre les États-Unis et la Chine⁴⁰. Allison analyse la possibilité d'une guerre militaire, mais selon Moosa, le même raisonnement explique la récente guerre commerciale. En effet, les États-Unis se sentent aujourd'hui menacés économiquement par une industrie chinoise qui a nettement progressé dans la chaîne de valeur et n'est plus simplement l'usine du monde. Le programme « Made in China 2025 » dévoilé en 2015 par le Premier ministre chinois Li Keqiang illustre parfaitement cette ambition chinoise. Ce plan vise à permettre la montée en gamme de l'industrie chinoise, et particulièrement certains secteurs jugés clés – qui reçoivent une aide conséquente de l'État – comme les nouvelles technologies de l'information, l'aérospatial et l'aéronautique, les transports et véhicules électriques, etc.⁴¹ Ce sont précisément ces secteurs qu'a visés la Maison-Blanche avec les droits de douane imposés en 2018⁴². Plus que rééquilibrer la balance commerciale, les États-Unis semblent donc vouloir limiter l'accès chinois aux technologies et marchés américains, car celui-ci contribue à la croissance de l'économie et de la puissance chinoise.

Ainsi, selon l'économiste et directeur du Centre for European Policy Studies Daniel Gros, « ce n'est pas une guerre commerciale, c'est une bataille pour la domination technologique et géostratégique⁴³ ». La ligne dure du président Trump vis-à-vis de la Chine demeure populaire aux États-Unis « pas tellement à cause du déficit en matière de commerce bilatéral, ou d'opportunités commerciales perdues, mais à cause de l'inquiétude que la Chine soit en train d'éclipser les États-Unis et leur leadership technologique dans plusieurs secteurs considérés comme essentiels pour la sécurité nationale⁴⁴ ».

40. G. Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, New York, Mariner Books, 2017.

41. S. Kennedy, « Made in China 2025 », *CSIS*, 1^{er} juin 2015, disponible sur : www.csis.org (consulté le 11 octobre 2020).

42. A. Swanson, « White House Unveils Tariffs on 1,300 Chinese Products », *The New York Times*, 3 avril 2018.

43. D. Gros, « This Is Not a Trade War, It Is a Struggle for Technological and Geo-Strategic dominance », *CESifo Forum*, vol. 20, n° 1, mars 2019, p. 6. Traduction de l'auteur.

44. *Ibid*, p. 25. Traduction de l'auteur.

Nombre de mesures américaines dans cette guerre commerciale ciblent donc clairement les entreprises chinoises de ces secteurs, leur imposant un embargo partiel et sélectif sur l'accès au marché et aux technologies américaines. Outre les tarifs douaniers, l'administration Trump a par exemple mis en place de nouvelles restrictions pour les exportations de technologies nucléaires civiles en octobre 2018⁴⁵. La loi *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (FIRRMA), votée par le Congrès en août 2018, a en outre étendu les pouvoirs du Comité interagence (*Committee on Foreign Investment in the United States* – CFIUS) autorisé à bloquer des acquisitions sur la base de considérations de sécurité nationale⁴⁶. Ce renforcement du système de contrôle des investissements étrangers (et surtout chinois) vise principalement à empêcher la Chine d'accéder aux technologies sensibles américaines⁴⁷.

En outre, de nombreuses entreprises chinoises de la *tech* ont été sanctionnées. L'affaire Huawei a par exemple fait grand bruit : en mai 2019, le Département du Commerce américain a placé Huawei – et 68 (puis 114 en août) de ses affiliés non américains – sur une « liste d'entités » imposant certaines contraintes. Cette désignation requiert qu'une licence d'exportation soit accordée pour tout export, ré-export ou transfert d'éléments soumis à la régulation américaine *Export Administration Regulations* (EAR) vers Huawei. Concrètement, cela signifie que Huawei ne peut plus utiliser de composants et puces électroniques fabriqués par des entreprises américaines, coupant ainsi le leader de la 5G de l'accès aux technologies américaines⁴⁸. Arguant d'échanges entre ZTE et les régimes iranien et nord-coréen (sous sanctions américaines) et de risques d'espionnage, les États-Unis ont également imposé des interdictions d'exportations vers ZTE en 2018. D'autres fabricants de semi-conducteurs ont depuis été placés sur cette liste, comme Fujian Jinhua Integrated Circuit Co Ltd fin 2018⁴⁹, ou le leader chinois des puces électroniques pour ordinateurs Semiconductor Manufacturing International Corporation (SMIC) en septembre 2020⁵⁰.

45. D. E. Sanger, « U.S. Puts New Restrictions on Nuclear Technology Exports to China », *The New York Times*, 11 octobre 2018.

46. A. Yoon-Hendricks, « Congress Strengthens Reviews of Chinese and Other Foreign Investments », *The New York Times*, 11 août 2018.

47. A. Rappeport, « In New Slap at China, U.S. Expands Power to Block Foreign Investments », *The New York Times*, 10 octobre 2018.

48. M. Welles, « Case Study: Trump against Huawei », dans L. Nardon (dir.), « Technology Strategies in China and the United States, and the Challenges for European Companies », *Études de l'Ifri*, Ifri, octobre 2020.

49. D. Lawder, « U.S. Restricts Exports to Chinese Semiconductor Firm Fujian Jinhua », *Reuters*, 29 octobre 2018.

50. Y. Yang *et al.*, « China's Biggest Chipmaker SMIC Hit by US Sanctions », *The Financial Times*, 27 septembre 2020.

Si les raisons invoquées varient – espionnage, violation de la propriété intellectuelle, commerce avec des pays sous sanctions, etc. – le schéma global de ces actions révèle clairement l'intention américaine de préserver la domination de ses entreprises dans le domaine des nouvelles technologies *via* une démarche constante d'« endiguement économique » de la Chine⁵¹.

51. P. Allard, « La politique commerciale de Trump : faire reculer la Chine », *op. cit.*, p. 21.

L'impact sur le système commercial multilatéral

Il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences à long terme de cette escalade de restrictions tarifaires et non tarifaires, d'autant plus qu'aux effets des droits de douane se mêlent ceux de la crise sanitaire mondiale.

La conséquence la plus visible de l'augmentation des droits de douane est la chute des échanges commerciaux entre les deux pays. En 2019, les États-Unis ont importé pour 485 milliards de dollars de biens chinois, soit 12,5 % de moins qu'en 2018. Inversement, les importations chinoises de biens américains ont diminué de 19,69 % en 2019 (- 25,5 % pour les produits visés par les tarifs douaniers) (voir graphique 4).

Graphique 4 : Échanges commerciaux sino-américains entre 2017 et 2019

		US imports from China			Chinese imports from the US		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
Non-tariffed products	import value	10.78	12.47	13.09	42.20	47.43	41.42
	perc change	--	15.69	4.99	--	12.41	-12.68
Tariffed products	import value	507.81	542.92	469.68	107.46	106.62	79.39
	perc change	--	6.91	-13.49	--	-0.78	-25.54
All products	import value	518.59	555.39	485.89	149.66	154.06	123.72
	perc change	--	7.10	-12.51	--	2.94	-19.69

Note : les valeurs pour les importations sont en milliards de dollars US.

Source : E. Bekkers et S. Schroeter, « An Economic Analysis of the US-China Trade Conflict », Staff Working Paper, Economic Research and Statistics Division of the World Trade Organization, 19 mars 2020.

Certaines régions du monde ont en revanche bénéficié de la réorientation des échanges à la suite de l'augmentation des droits de douane, comme le Vietnam (qui a vu ses exportations vers les États-Unis augmenter de 35 %), Taïwan, l'Europe ou le Mexique⁵².

Principales victimes, les entreprises et consommateurs américains

Plusieurs études ont montré que ce sont principalement les entreprises et les consommateurs américains qui ont payé les frais des tarifs douaniers⁵³. Les entreprises américaines ont en effet été contraintes d'absorber cette augmentation des coûts en diminuant leurs marges – donc les salaires de leurs employés, le nombre d'emplois ou leurs éventuelles ambitions d'expansion – et en augmentant le coût final pour les consommateurs. Selon une étude de Moody's Analytics en septembre 2019, la guerre commerciale avait ainsi déjà fait perdre 300 000 emplois à l'économie américaine à cette date⁵⁴. Le coût de cette guerre commerciale est estimé entre 0,3 % et 0,7 % du PIB américain⁵⁵ et atteindrait 316 milliards de dollars d'ici fin 2020⁵⁶. Les chercheurs de la Réserve fédérale de New York et de l'université de Columbia concluent que les actions des entreprises américaines ont perdu 1 700 milliards de dollars à la suite de l'augmentation des droits de douane⁵⁷, avec en outre un impact très négatif de la guerre commerciale sur la confiance et les investissements des entreprises⁵⁸. Les secteurs les plus touchés par la baisse des exportations américaines sont les produits dérivés du pétrole et charbon, l'énergie fossile, les métaux, l'agriculture, les produits alimentaires transformés et l'industrie chimique⁵⁹. Quant à l'objectif de Trump de provoquer un rebond de l'industrie manufacturière dans le pays, il fait bien entendu l'objet de

52. Y. Huang et J. Smith, « In U.S.-China Trade War, New Supply Chains Rattle Markets », *Carnegie Endowment for International Peace*, 24 juin 2020, disponible sur : <https://carnegieendowment.org>.

53. Voir par exemple M. Amiti, S. J. Redding et D. E. Weinstein, « Who's Paying for the US Tariffs? A Longer-Term Perspective », *AEA Papers and Proceedings*, National Bureau of Economic Research, vol. 110, p. 541-546, disponible sur : www.nber.org.

54. M. Zandi, J. Rogers et M. Cosma, « Trade War Chicken: The Tariffs and the Damage Done », *Moody's Analytics*, septembre 2019, disponible sur : www.moodyanalytics.com.

55. A. Denmark et R. Haas, « More Pain Than Gain: How the US-China Trade War Hurt America », *Brookings* (blog), 7 août 2020, disponible sur : www.brookings.edu.

56. S. Donnan et R. Pickert, « Trump's China Buying Spree Unlikely to Cover Trade War's Costs », *Bloomberg*, 18 décembre 2019, disponible sur : www.bloomberg.com.

57. M. Amiti, S. H. Kong et D. E. Weinstein, « The Investment Cost of the U.S.-China Trade War », *Liberty Street Economics*, Federal Reserve Bank of New York, 28 mai 2020, disponible sur : <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org>.

58. M. Zandi, J. Rogers et M. Cosma, « Trade War Chicken: The Tariffs and the Damage Done », *Moody's Analytics*, septembre 2019, p. 4.

59. E. Bekkers et S. Schroeter, « An Economic Analysis of the US-China Trade Conflict », *Staff Working Paper*, Economic Research and Statistics Division of the World Trade Organization, 19 mars 2020.

débats très politisés. Dans les faits, l'emploi manufacturier est resté stable et l'index de production industriel a baissé pour la première fois depuis 2015⁶⁰.

Les réactions des entreprises américaines ont varié en fonction des secteurs, de leur chaîne de production, etc. Selon un sondage de mai 2019 de la Chambre américaine de Commerce à Shanghai, près de 75 % des firmes américaines en Chine ont répondu que l'augmentation des barrières douanières chinoises et américaines avait eu un impact négatif sur leur entreprise⁶¹. Certaines entreprises de secteurs particulièrement touchés comme l'automobile ou la mode ont publiquement exprimé leur mécontentement. Rick Helfenbein, le président de l'Association américaine des vêtements et chaussures⁶², a par exemple critiqué le président Trump et sa volonté que les entreprises américaines cessent de travailler en Chine⁶³. Au total, plus de 3 500 entreprises américaines (dont Tesla, Ford, Target et Walgreen) ont porté plainte contre les États-Unis pour ces barrières douanières⁶⁴. À l'inverse, d'autres secteurs comme l'industrie américaine de l'acier et de l'aluminium ont largement bénéficié des nouveaux droits de douane et défendent ouvertement leur maintien⁶⁵.

En outre, les agriculteurs américains, otages les plus directs des tarifs douaniers croisés, ont été durement touchés par les ripostes de Pékin⁶⁶. Les droits de douane chinois sur les exportations américaines de soja (33 % au plus fort de la guerre commerciale) et le porc (72 %), auxquels s'ajoutent les taxes chinoises sur de nombreux produits agricoles, ont conduit les agriculteurs américains à perdre la quasi-totalité du marché chinois⁶⁷. Ils n'ont pu survivre que grâce aux généreuses subventions – représentant

60. Y. Huang et J. Smith, « In U.S.-China Trade War, New Supply Chains Rattle Markets », *op. cit.*

61. AmCham China, Joint Press Release, 22 mai 2019, disponible sur : www.amchamchina.org.

62. L'American Apparel & Footwear Association est une association américaine regroupant plus de 1 000 marques de l'industrie des vêtements, chaussures et accessoires.

63. Sur la réaction de nombreux autres chefs d'entreprise de différents secteurs et leurs stratégies de réponse à la guerre commerciale, voir J. Jaeger, « How Industries Are Responding to the Escalating U.S.-China Trade War », *Compliance Week*, 6 septembre 2019, disponible sur : www.complianceweek.com.

64. Reuters, « About 3,500 US Companies Sue Over Trump-Imposed Chinese Tariffs », *Voice of America*, 25 septembre 2020, disponible sur : www.voanews.com.

65. American Iron and Steel Institute, « The Facts: Preserve the Steel Tariffs », 23 octobre 2020, disponible sur : www.steel.org.

66. V. Le Billon, « Guerre commerciale : un bilan économique peu convaincant pour les États-Unis », *Les Échos*, 14 janvier 2020, disponible sur : www.lesechos.fr.

67. Les exportations agricoles américaines vers la Chine sont ainsi passées de 24 milliards de dollars en 2014 à 9,1 milliards de dollars en 2018. Voir G. McGregor, « The Trade War Cost U.S. Farmers Their China Market: A Deal Might Not Bring It Back », *Fortune.com*, 15 novembre 2019, disponible sur : <https://fortune.com>.

plus d'un quart du revenu net agricole en 2019 – accordées par Washington, soucieux de ne pas s'aliéner cet électorat sensible⁶⁸.

De fait, malgré le ciblage par les représailles chinoises des régions ayant voté pour Trump en 2016, l'impact politique de la guerre commerciale sur les élections de mi-mandat de 2018 semble avoir été limité.

Un impact moins drastique sur l'économie chinoise

L'impact de la guerre commerciale sur la Chine a été plus modéré. En effet, celle-ci a pu compenser la baisse des exportations vers les États-Unis en augmentant ses ventes vers d'autres pays⁶⁹. Ainsi, les exportations chinoises vers les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ont augmenté de 38,5 milliards de dollars entre 2018 et 2019, et de 23,19 milliards vers l'Europe⁷⁰. À la suite de l'importante diminution des exportations de biens manufacturés et transformés à destination des États-Unis, la Chine a également réduit ses importations de composants (en provenance du Japon, de la Corée du Sud et de Taïwan), conduisant ainsi à une amélioration de la balance commerciale chinoise.

La guerre commerciale a toutefois contribué au ralentissement de la croissance chinoise, s'ajoutant aux autres facteurs responsables de cette trajectoire baissière depuis quelques années. Ces tensions ont également provoqué une dépréciation du renminbi par rapport au dollar (de plus de 12 % entre avril 2018 et août 2019) ainsi qu'une forte baisse du marché boursier chinois, illustrée par la chute de 29,9 % de l'indice composite de Shanghai⁷¹. Certaines entreprises, comme Huawei ou ZTE, ont également subi de lourdes pertes financières à la suite de l'embargo sur les exportations américaines qui les a privées de composants essentiels, et de la fermeture du marché américain à leurs produits⁷².

68. V. Le Billon, « Guerre commerciale : un bilan économique peu convaincant pour les États-Unis », *op. cit.*

69. En Chine, la baisse des importations américaines a principalement touché les produits liés au pétrole et au charbon, les équipements électriques, les composants de machines, les produits agricoles et la nourriture transformée. Voir E. Bekkers et S. Schroeter, « An Economic Analysis of the US-China Trade Conflict », *Staff Working Paper*, Economic Research and Statistics Division of the World Trade Organization, 19 mars 2020.

70. Y. Huang et J. Smith, « In U.S.-China Trade War, New Supply Chains Rattle Markets », *op. cit.*

71. K. Liu, « The Effects of the China-US Trade War During 2018-2019 on the Chinese Economy: An Initial Assessment », *Economic and Political Studies*, mai 2020.

72. À titre d'exemple, ZTE Corp a annoncé une perte nette de 7,8 milliards de yuans (1,1 milliard de dollars) pour le premier semestre 2018 à cause des sanctions, par rapport à un profit de 2,3 milliards de

Des conséquences néfastes sur la gouvernance multilatérale du commerce

La décision américaine d'imposer des droits de douane unilatéralement et de chercher une résolution strictement bilatérale des différends est particulièrement dommageable pour le système commercial mondial. Les reproches adressés par les États-Unis à la Chine relèvent en principe du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, que l'administration Trump affaiblit en choisissant de le contourner. De même, l'accord sino-américain de « Phase Un » ne comprend aucun mécanisme d'application relevant de l'OMC. En outre, cet accord – et plus généralement le nombre croissant d'accords bilatéraux, si chers à l'administration Trump – constitue par nature des exceptions au principe fondamental du système multilatéral : la non-discrimination entre les partenaires commerciaux. Comme l'écrit Patrick Allard, « une réorganisation du commerce mondial autour d'accords bilatéraux comportant leurs propres règles d'origine, leurs normes et principes de régulation spécifiques, et dotés de mécanismes propres de résolution des conflits impliquerait en elle-même un affaiblissement de l'OMC et une dilution de la gouvernance mondiale⁷³ ».

D'autant plus que cette préférence américaine pour le bilatéralisme vient compléter une démarche mêlant intenses critiques et blocage total de l'OMC : ayant entravé la nomination de juges au sein l'organisme de règlement des différends, ce dernier n'a pu jouer son rôle dans la résolution de la guerre commerciale⁷⁴.

yuans pour le premier semestre 2017. Voir « China's ZTE Posts 1.1 bln H1 Loss on Impact from U.S. Supplier Ban », *Reuters*, 30 août 2018, disponible sur : www.reuters.com.

73. P. Allard, « La politique commerciale de Trump : faire reculer la Chine », *op. cit.*

74. A. Swanson, « W.T.O. Says American Tariffs on China Broke Global Trade Rules », *The New York Times*, 15 septembre 2020.

Des perspectives peu encourageantes

Quel avenir pour l'accord sino-américain ?

Malgré les déclarations optimistes du président et de son conseiller économique Lawrence Kudlow en août 2020⁷⁵, les promesses de l'accord sino-américain de « Phase Un » signé le 15 janvier ne seront probablement pas tenues en 2020 (voir graphique 5). En partie à cause de la pandémie, les chiffres des achats chinois de biens américains pour les huit premiers mois de 2020 sont en effet largement inférieurs à ce qui avait été conclu : ils ne représentent que 50 % des objectifs à un an⁷⁶. Au premier semestre 2020, les exportations américaines de produits (couverts par l'accord) vers la Chine représentaient 33,1 milliards de dollars, alors que l'accord prévoyait 71,3 milliards⁷⁷. De même, les exportations américaines de produits agricoles vers la Chine – qui étaient au cœur de ce premier accord et particulièrement importantes pour l'électorat de Donald Trump – restent moins élevées que prévu : elles totalisent 8,7 milliards de dollars pour le premier semestre 2020, soit la moitié de l'objectif fixé⁷⁸.

75. A. Guillemoles, « Un répit dans la guerre commerciale Chine-États-Unis », *La Croix*, n° 41609, 17 janvier 2020.

76. C. Brown, « US-China Phase One Tracker: China's Purchases of US Goods », *PIIE*, 6 octobre 2020, disponible sur : www.piie.com.

77. V. Le Billon, « Les États-Unis ménagent la Chine mal gré un accord commercial moins fécond que prévu », *Les Échos*, n° 23262, 14 août 2020.

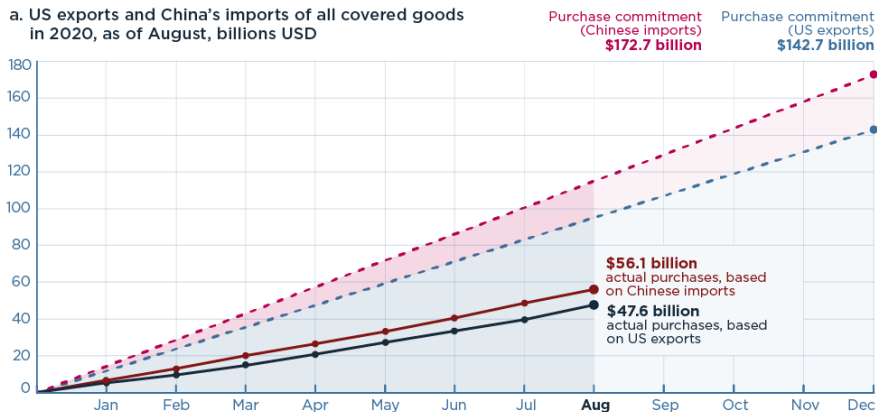
78. *Ibid.*

Graphique 5 : Achats chinois de biens américains par rapport aux engagements de l'accord de « Phase Un »

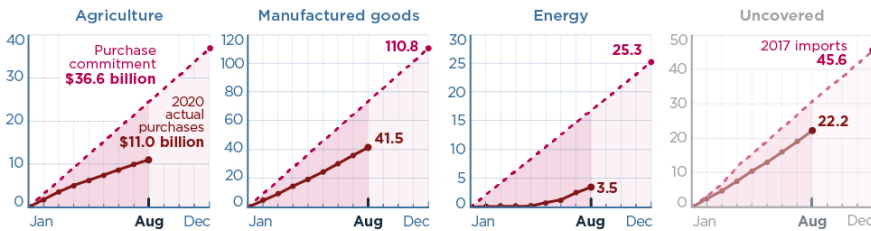
US-China phase one tracker: China's purchases of US goods

US exports and China's imports in 2020 of all goods covered by the phase one deal as of August 2020

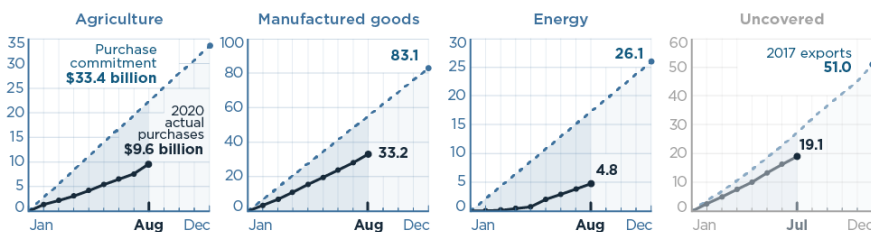
a. US exports and China's imports of all covered goods in 2020, as of August, billions USD



b. China's imports by product type, billions USD



c. US exports by product type, billions USD



#PIIECharts

Learn more at [pii.com/research/pie-charts](https://www.pii.com/research/pie-charts)



Note: Numbers may not sum to total due to rounding. "Uncovered" products refer to China's imports from the United States not addressed by Annex 6.1. Prorating the 2020 year-end target to a monthly basis is for illustrative purposes only. Nothing in the text of the agreement indicates China must meet anything other than the year-end target. The August data for US exports of all uncovered products to China will be available on October 6, 2020.

Sources: Constructed by the author with US export data from US Bureau of the Census, Chinese import data from International Trade Centre (Trademap) for 2017 and from Chinese customs for 2020, and product categories set out in Annex 6.1 of Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China.

Source : C. Brown, « US-China Phase One Tracker: China's Purchases of US Goods », PIIE, 6 octobre 2020.

En outre, l'accord de « Phase Deux » qui devait faire suite à celui de janvier 2020 n'est plus à l'ordre du jour des négociations. En effet, il doit non seulement aller plus loin dans la résolution de problèmes extrêmement sensibles (propriété intellectuelle, risques pour la sécurité nationale américaine engendrés par les entreprises chinoises, promesses de rééquilibrage de la balance commerciale...), mais aussi surmonter la détérioration des relations sino-américaines depuis janvier avec la crise du coronavirus.

À court et moyen terme, il semble donc très difficile que les deux pays trouvent un accord répondant aux reproches adressés par les États-Unis à la Chine – qui visent des pans entiers de la structure et des politiques industrielles et commerciales chinoises – et mettant fin à la compétition géostratégique entre les deux puissances.

Un consensus bipartisan contre la Chine

Une fois président, Joe Biden conservera sans doute une ligne dure vis-à-vis de la Chine, soutenue tant par le consensus bipartisan au Congrès que par la majorité de l'opinion publique américaine.

Bien que le candidat démocrate ait critiqué la guerre commerciale « autodestructrice » de son adversaire républicain, son équipe de campagne a refusé de promettre qu'il annulerait les droits de douane une fois président. Kurt Campbell, haut conseiller de l'administration Obama et actuel conseiller de Joe Biden, a même indiqué que le parti démocrate reconnaissait que « Trump avait largement raison dans son diagnostic des pratiques prédatrices de la Chine⁷⁹ ». La future administration Biden différera cependant de l'administration Trump par son souci de se réimpliquer dans l'OMC, et de préserver – voire reconstruire – le système multilatéral de gouvernance du commerce⁸⁰. De même, elle cherchera davantage à mobiliser les Européens à ses côtés dans ce face-à-face avec la Chine, sur les infrastructures 5G par exemple⁸¹.

79. J. M. Schlesinger, « What's Biden's New China Policy? It Looks a Lot Like Trump's », *The Wall Street Journal*, 10 septembre 2020.

80. A. Williams, « Joe Biden to Remain Tough on Trade While Re-embracing Partners », *Financial Times*, 16 novembre 2020.

81. M. Karnitschnig, « What Biden Means for Europe », *Politico*, 8 novembre 2020.

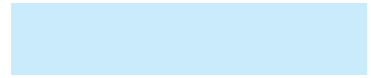
Conclusion

Si l'escalade tarifaire de 2018-2019 lancée par l'administration Trump représente un changement important de méthode, la guerre commerciale sino-américaine s'inscrit à la fois dans la continuité des préoccupations commerciales américaines depuis les années 2000 et dans une compétition technologique et géostratégique plus globale.

Malgré l'impact négatif de ce conflit sur l'économie américaine, le commerce mondial et sa gouvernance, l'accord de janvier 2020 n'a pas réellement mis fin à la dispute. En dépit des récentes protestations de grandes entreprises américaines, la majorité des droits de douane sont encore en place⁸². De nouvelles restrictions ont été imposées depuis janvier à certaines entreprises chinoises de la *tech* (SMIC, mais aussi ByteDance, propriétaire de Tik Tok, ou Tencent, qui détient WeChat), et d'autres semblent encore dans le viseur américain (Alibaba, Baidu...).

Il semble aujourd'hui très probable que les tensions sino-américaines – sur des questions commerciales, mais aussi technologiques, militaires, voire sanitaires – s'accroîtront sous la présidence de Joe Biden, et même au-delà. Les méthodes utilisées par les États-Unis et la Chine dans cette compétition seront toutefois décisives, tant pour l'avenir du système commercial multilatéral que pour les alliés et partenaires commerciaux de ces deux puissances, qui risquent à terme d'être forcés de choisir un camp.

82. Agence France Presse, « Tesla, Volvo, Ford and Mercedes Sue US over "Unlawful" Tariffs on Chinese Parts », *The Guardian*, 24 septembre 2020.



Institut français
des relations
internationales